

ANÁLISE SOBRE O CONSORCIAMENTO PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CEARÁ - BRASIL

ANALYSIS ON THE CONSORTIUM FOR SOLID WASTE MANAGEMENT IN CEARÁ - BRAZIL

ANÁLISIS DEL CONSORCIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DE CEARÁ-BRASIL

Isadora Macedo Martins¹
Alceu de Castro Galvão Júnior²
Carlos Vangerre de Almeida Maia³
Valquiria Melo Souza Correia⁴

RESUMO

Os Consórcios Públicos (CPs) são instituições que favorecem a colaboração entre entes federados, em especial à gestão integrada de resíduos sólidos. Neste estudo, buscou-se realizar caracterização dos atuais consórcios do Estado do Ceará. Realizou-se pesquisa junto aos secretários executivos e/ou superintendentes desses CPs, a fim de averiguar a caracterização dos consórcios, os membros consorciados, as ações e projetos em andamento e suas relações institucionais. Nos 16 CPs participantes, observou-se a pouca idade dessas instituições, ausência de estrutura técnico operacional e de infraestrutura para atender o previsto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e acordos limitados com instituições parceiras. Evidencia-se o papel do Ministério Público Estadual e estímulos financeiros e apoio técnico estadual para a concepção dos CPs como indutores, expondo a incipiente cultura municipalista no Estado.

Palavras-chave: Consórcios Públicos. Resíduos Sólidos. Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

ABSTRACT

Public Consortia (CPs) are institutions that favor collaboration between federated entities, especially to the integrated management of solid waste. In this study, the characterization of the current Ceará State's consortia was sought. A research was carried out with the executive

¹Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal do Ceará-UFC. Fortaleza. Ceará. Brasil. E-mail: isadoramacedomartins@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8734-1005>.

²Doutor em Saúde Pública. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará- ARCE. Fortaleza. Ceará. Brasil. E-mail: alceugalvao@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9125-1961>.

³Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Limoeiro do Norte-SAAE. Limoeiro do Norte. Ceará. Brasil. E-mail: cvamaia@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4800-5404>.

⁴Doutora em Engenharia Civil - área de concentração Saneamento Ambiental. Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)- Campus Angicos. Angicos. Ceará. Brasil. E-mail: valquiria@ufersa.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9155-345X>.

secretaries and / or superintendents of these CPs, in order to investigate the characterization of consortia, consortium members, ongoing actions and projects and their institutional relations. The young age on the 16 participants institutions was observed, just as the absence of a technical operational structure and of infrastructure to meet the requirements of the National Solid Waste Policy and limited agreements with partner institutions. The role of the State Public Prosecutor and financial incentives and state technical support for the conception of CPs as inducers is evident, exposing the incipient municipalist culture in the State.

Keywords: Public Consortiums. Solid Waste. Urban Solid Waste Management.

RESUMEN

Los Consorcios Públicos (CPs) son instituciones que favorecen la colaboración entre entidades federadas, en particular la gestión integral de residuos sólidos. En este estudio se buscó caracterizar los consorcios actuales del Estado de Ceará. Se realizó una investigación con los secretarios ejecutivos y / o superintendentes de estos CPs con el fin de investigar la caracterización de los consorcios, miembros del consorcio, acciones y proyectos en curso y sus relaciones institucionales. En los 16 CPs participantes se observó la juventud de estas instituciones, falta de estructura técnica operativa y de infraestructura para cumplir con los requisitos de la Política Nacional de Residuos Sólidos, y de acuerdos limitados con instituciones socias. Se evidencia el rol del Ministério Público del Estado y los incentivos económicos y el apoyo técnico estatal para la concepción de los CPs como inductores, exponiendo la incipiente cultura municipalista en el Estado.

Palavras chave: Consorcios Públicos. Resíduos Sólidos. Gestão de resíduos sólidos urbanos.

Como citar este artigo: MARTINS, Isadora Macedo *et al.* Análise sobre o consorciamento para gestão de resíduos sólidos no Ceará - Brasil. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 12, p. 127-142, 01 abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v12.3755>

Artigo recebido em: 21/05/2021

Artigo aprovado em: 24/01/2022

Artigo publicado em: 01/04/2022

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem se tornado cada vez mais presente práticas de gestão colaborativa no poder público, especialmente em busca do atendimento às demandas complexas, onde o Consórcio Público (CP) é uma das formas dos entes federados se organizarem (NEVES, ROSA; GASPARETTO, 2020).

De acordo com Brito (2018), os CPs são instituições de cooperação voluntária, de existência determinada ou perene, constituídos para produção específica de ações e soluções que, efetivamente, as entidades municipais seriam incapazes de realizar sozinhas.

Em que pese, a Constituição Federal de 1891 já versava sobre essa forma de arranjo, inclusive reafirmada nas Constituições Federais de 1937 e 1967. Todavia os primeiros registros de CPs foram em três municípios pernambucanos – Vivência, Bom Jardim e João Alfredo – em 1956, seguindo-se na década seguinte, em outros estados brasileiros, especialmente nas regiões Sul e Sudeste, todavia, em virtude da centralização do Poder Federal à época, não foi possível perceber o deslanchar dos CPs no país (SILVA FILHO; CORREIA, 2020).

O crescimento no número de CPs pelo país ocorre a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federativos, da edição da Lei Federal nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos – e da crise fiscal que teve início em 2008 (GIACOMINI; SANCINO; SIMONETTO, 2018).

Dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2015) apontavam que 3.691 municípios brasileiros faziam parte de algum CP, sendo que 96,7% desses, na forma de consórcio horizontal – apenas municípios, um adendo de 23% a essa mesma forma de arranjo observada em 2011, ocorrendo nas mais variadas áreas, como saúde, meio ambiente e saneamento básico.

A Lei Federal nº 11.445/2007 – Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – além dos já consagrados serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – inseriu os componentes drenagem urbana, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como componentes do setor, inclusive dando aos arranjos consorciados o reconhecimento da titularidade dos serviços.

Já a Lei Federal nº 12.305/2010- Política Nacional de Resíduos Sólidos considerou o consorciamento como um instrumento da Política e como condição para prioridade de acesso à recursos da União.

No Ceará, entre 2008 e 2010 foram constituídos os primeiros CPs para gestão de resíduos sólidos, onde, por conta de fatores externos, houve um processo de dormência nesses arranjos, sendo reavivados em 2017 sob nova óptica, cuja finalidade principal é buscar soluções para a gestão integrada em mais de 50% dos municípios do Estado, que ainda dispõem de lixões como destinação principal de seus resíduos. Diante do exposto, o objetivo do presente estudo é realizar uma caracterização dos atuais consórcios de resíduos desse estado.

Este manuscrito possui outras cinco seções: revisão de literatura, que abordará gestão de resíduos sólidos, consórcios públicos e os consórcios para gestão de resíduos sólidos no Ceará, metodologia, resultados e discussões, considerações finais e referências bibliográficas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

No Brasil, a gestão e o manejo de resíduos sólidos foram inseridos no rol dos serviços de saneamento básico, conforme a Lei Federal nº 11.445/2007 – e que, três anos depois, teve alçada sua Política Nacional - Lei Federal nº 12.305/2010, após quase duas décadas de debates.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituiu objetivos e instrumentos, como a gestão associada, e hierarquização de ações para a gestão integrada de resíduos: não geração, redução, reutilização, reciclagem e disposição final (BRASIL, 2010).

Ao buscar indicadores análogos a essa hierarquização no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e os comparando entre o ano da promulgação da PNRS (2010) com a mais recente versão (2019), constata-se que a taxa de geração – onde se ansiava reduzir, saltou de 0,93 Kg/hab/dia para 0,96; o percentual de municípios com coleta seletiva e taxa de recuperação de recicláveis foi de 39,1% e 6,3%, respectivamente, para 38,1% e 5,6%; o índice de coleta regular variou de 95,5% para 92,1%; com o valor total da despesa com o manejo de resíduos sólidos, rateada pela população urbana, partindo de R\$ 73,48 por habitante para R\$ 137,73; e com a destinação final inadequada de resíduos - lixões e aterros controlados como ainda sendo o principal destino nos dois anos investigados, especialmente na região Nordeste e em municípios com menor porte populacional (BRASIL, 2020).

Ao observar a minuta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos - PLANARES⁵ (Brasil, 2020), constata-se que o aumento na geração de resíduos ocorreu em todas as regiões do país, sendo as regiões Sudeste e Nordeste as que mais contribuíram. Este documento traz à tona o avanço de iniciativas em prol da coleta seletiva municipal, evidenciando sua maior ocorrência em municípios mais populosos.

Já nos menores municípios, os catadores acumulam menor volume de recicláveis, que somado ao majoritário trabalho informal, os tornam cada vez mais a mercê dos atrevedores, que praticam preços baixos na comercialização. Ademais, pelos custos envolvidos na coleta seletiva, esses municípios, individualmente, têm mais dificuldade de auxiliar os catadores para estruturar a coleta seletiva (PERALTA; ANTONELLO, 2019; LEAL; SAMPAIO, 2021)

Sobre a majoração dos custos com o manejo de resíduos sólidos, Leal e Sampaio (2021) já observaram, apesar da dificuldade de determinar as influências sobre os orçamentos municipais, esses custos chegam a alcançar cerca de 8% do orçamento anual do município, ao passo que predomina a ausência de instrumento de cobrança pelo manejo de resíduos nos municípios brasileiros, especialmente nos municípios do Nordeste.

Em tempo, a PNRS estipulou prazo para o encerramento das disposições inadequadas – 2014; alterado pelo Novo Marco do Saneamento – Lei Federal nº 14.026/2020, que, com seus prazos escalonados, pode chegar até 2024 (BRASIL, 2020).

No Brasil, a solução ambientalmente adequada mais usual é o aterro sanitário, cuja construção, operação e manutenção são onerosos⁶, minando ainda mais a capacidade dos menores municípios, de maneira individualizada, promoverem a disposição final adequada.

Ademais, em 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903, vedando a possibilidade de construir aterros sanitários e

⁵ Versão para consulta pública disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/>

⁶ Estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2015), aponta que seria necessário mais de R\$ 2 bilhões para a construção de aterros sanitários no país, considerando o encerramento dos lixões até 2019 e com os municípios estando consorciados, em um raio médio de 100 Km, para ser viável.

outros equipamentos para fins da gestão de resíduos sólidos em Área de Preservação Permanente (Brasil, 2019), onde estão localizadas, pelos menos 80% dos aterros brasileiros.

Logo, limitações geográficas para a disposição final adequada se somam a limitações orçamentárias válidas para todas as etapas da gestão integrada de resíduos sólidos, sendo, necessários arranjos capazes de gerar o efeito escala com custos otimizados, tornando-se imprescindível a associação entre entes governamentais para a formação de CPs, tanto que a minuta do PLANARES (Brasil, 2020) estabelece que, até 2040, 94,1% dos municípios brasileiros devam fazer parte de algum CP para gestão de resíduos.

2.2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Historicamente, os atuais consórcios brasileiros tiveram inspiração na constituição das Regiões Metropolitanas (RMs), que visam fornecer, através de cooperação intermunicipal, serviços públicos integrados. Diferentemente de outros países, no Brasil, a cooperação intermunicipal não tem natureza eminentemente política, mesmo assim corrobora com medidas para atingir os objetivos traçados para as políticas públicas (FERNANDES, 2020).

A autonomia municipal, criada a partir da Constituição Federal de 1988, não foi acompanhada pela capacidade de geração de receitas, exigindo que os municípios, para arcar com os custos de serviços essenciais, precisem se cooperar. Segundo Lisbinski et al (2020), a necessidade de especialização de equipe técnica também contribuiu para formação de CPs.

Para a constituir um CP, é necessário: i) estabelecimento de Protocolo de Intenções e sua ratificação nas casas legislativas dos consortes, que, quando aprovado se transforma em Contrato de Consórcio; ii) estabelecimento de instrumentos legais – como Estatuto e Regimento Interno; iii) formalização de um Contrato de Rateio; e iv) Contrato de Programa. Constituídos, esses arranjos, os CPs são providos de personalidade jurídica própria, compondo a administração de todos os entes (FILIPPIM; ABRUCIO, 2016; NEVES, ROSA; GASPARETTO, 2020;).

Esses arranjos possuem virtudes, como prioridade no acesso à recursos, ganho de escala e especialidade técnicas, porém há questionamentos sobre baixos níveis de prestação de contas, responsabilidade e transparência, intercorrências por mudança das gestões municipais ou questões partidárias, não envolvimento da população. desentendimentos entre diversos atores e instituições, ausência de identidade regional a assimetria de forças - desequilíbrios de poderes econômicos e institucionais dos municípios, influenciando nas negociações entre os mesmos – (NEVES, ROSA; GASPARETTO, 2020; SILVA FILHO; CORREIA, 2020).

2.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CEARÁ

A primeira Política de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.103/2001, incentivava à gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, por meio da cooperação entre Municípios e adoção de soluções conjuntas, baseadas em planos regionais.

Os primeiros estudos para a gestão associada de resíduos foram coordenados pela Secretaria das Cidades, entre 2005 e 2006, os quais previam estratégias para a disposição final adequadas no Estado, tendo sido identificada a potencialidade de agrupar todos os municípios cearenses em 30 Consórcios intermunicipais para compartilharem aterros sanitários e, dessa forma, erradicar os lixões. Nesse modelo, o Estado não participava diretamente da sua composição, restringindo-se às ações de apoio e fomento da atividade (SC, 2020).

Entre 2008 e 2010, foram formalizados 22 Consórcios. Outros 4 Consórcios foram formalizados por iniciativa dos próprios municípios. Apenas 16 Municípios não se encontravam em nenhum Consórcio, por não querer aderir, por não conseguir se consorciar e, em alguns casos, por já existir acordo bilateral firmado no âmbito da Região Metropolitana de Fortaleza.

Em 2010, foi sancionada a PNRS, que instituiu a gestão integrada de resíduos, fazendo com que os Consórcios - outrora pensados apenas para disposição final – necessitassem revisar seus objetivos. Assim, entre 2010 e 2012, realizou-se estudo de Regionalização do Estado do Ceará para melhorar o arranjo territorial do consorciamento. Entretanto, os agrupamentos de Municípios consorciados, pensados anteriormente, foram respeitados durante as propostas para essa e, desta forma, as regiões foram formadas a partir do ajuntamento de Consórcios pré-existentes. Além disso, as regiões tiveram seu escopo de atuação ampliado, para além da disposição final, compartilhando estratégias para a gestão integrada de resíduos sólidos.

Já em 2016, foi revisada a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará, Lei nº 16.032/2016 e, juntamente com ela, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, o qual estabelecia metas de fechamento dos lixões e para o consorciamento dos municípios, entre outras.

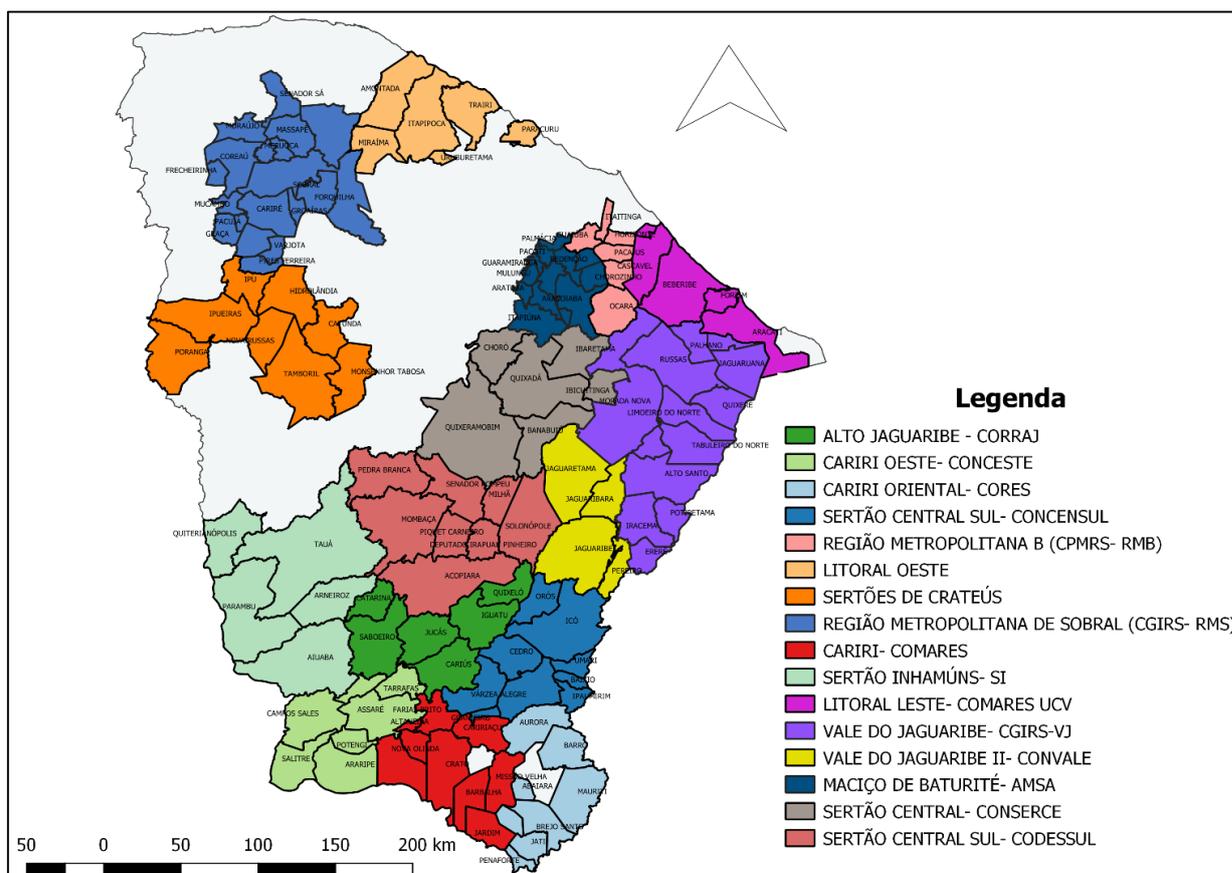
Alinhado à política e ao plano estadual, em 2017, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA lançou o Plano de Coletas Seletivas Múltiplas, inicialmente, envolvendo 81 municípios, cuja proposta se baseia em um modelo tecnológico que permite a implementação de coleta seletiva consorciada, sem previsão de infraestrutura para disposição final adequada.

O primeiro impacto dessa estratégia foi a criação de incentivos fiscais, por meio do Decreto nº 32.483/2017, que alterou o Decreto nº 29.306/2008, possibilitando que os consortes pudessem facultar o envio das informações para fins de Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), cuja documentação comprobatória se centrava na evidência de que o município era consorte (MAIA et al., 2020).

Dessa forma, considerando que o repasse do recurso, intitulado de ICMS Ambiental, é proporcional ao desempenho medido pelo IQM, os municípios obtiveram maior repasse do ICMS Ambiental.

Ainda em 2017, a SCidades, com recursos do BID, iniciou projetos de implantação da gestão integrada de resíduos na Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS) e no Vale do Jaguaribe (CGIRS-VJ), com a estruturação dos Consórcios nessas regiões e construção de Centrais de Tratamento de Resíduos, Estações de Transbordo e Centrais Municipais de Reciclagem, além do incentivo criado pelo Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE, por meio do Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE, especialmente através do projeto “Mais Sanamento, Menos Mosquito”, onde foram pactuadas metas a serem alcançadas por consortes, Consórcios e Governo do Estado. Estas iniciativas deram origem à maioria dos atuais CPs, cuja Figura 1 traz a sua atual composição.

Figura 1 — Concepção original da execução dos Consórcios públicos



3 METODOLOGIA

A pesquisa foi concebida através de informações primárias, junto aos Secretários Executivos e/ou Superintendentes dos Consórcios de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará, cujo instrumento de coleta de dados foi um questionário no formato de planilha *excel*, estruturado em quatro blocos, com os seguintes temas: Caracterização do Consórcio; Membros Consorciados; Ações e Projetos em andamento pelo Consórcio e Municípios Consorciados e Relações Institucionais, além de pesquisa documental e informações secundárias, obtidas junto à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE.

A pesquisa foi endereçada para os 18 Consórcios existentes no Ceará. O período de coleta de dados transcorreu entre maio e junho de 2020, tendo o questionário sido respondido por 16 Consórcios. O ano base para as respostas foi 2019.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 18 CPs para gestão de resíduos sólidos cearenses, juntos, possuem 164 municípios (89,13%). O questionário foi respondido por 16 Consórcios, que, juntos, têm 130 Municípios, com população total estimada em 3.791.579 habitantes. Isto representa 70% do total de

Municípios do Estado e 42% do total da população do Estado, cuja Tabela 1 consolida as principais informações sobre os consórcios cearenses.

Tabela 1 – Caracterização dos Consórcios Cearenses

Nome do Consórcio	Ano Instituição	Municípios	População Total Consórcio (hab)
Cariri Oriental-CORES	2019	Abaiara, Aurora, Barro, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Penaforte e Porteiras	188.694
Sertão Centro Sul-CONCENSUL	2018	Baixio, Cedro, Granjeiro, Icó, Ipaumirim, Lavras da Mangabeira, Orós, Umari e Várzea Alegre	218.559
Região Metropolitana B – CPMRS-RMB	2018	Pacajús, Chorozinho, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga e Ocara	249.551
Região Cariri Oeste - CONCESTE	2019	Assaré, Araripe, Antonina do Norte, Campos Sales, Potengi, Salitre e Tarrafas	115.987
Litoral Oeste	2019	Itapipoca, Amontada, Miraíma, Paracuru, Uruburetama e Trairi	299.472
Sertões de Crateús	2018	Catunda, Hidrolândia, Ipu, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Poranga e Tamboril	198.599
Vale do Jaguaribe – CGIRS-VJ	2009/2017	Alto Santo, Ererê, Iracema, Itaíçaba, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Potiretama, Quixerê, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte	356.093
Sertão dos Inhamúns - SI	2019	Aiuaba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis e Tauá	136.703
Cariri - COMARES	2009	Altaneira, Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri	342.737
Vale do Jaguaribe Unidade II - CONVALE	2019	Jaguaribe, Jaguaratama, Jaguaribara e Pereiro	80.552
Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS)	2017	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.	497.515
Litoral Leste - COMARES UCV	2010/2016	Aracati, Beberibe, Cascavel, Fortim e Pindoretama	236.910
Maciço de Baturité - AMSA	2009/2018	Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Pacoti, Palmácia e Redenção	220.192
Região do Sertão Central- CONSERCE	2019	Banabuiú, Choró, Ibareta, Ibicuitinga, Quixadá, Quixeramobim	226.406
Alto Jaguaribe - CORRAJ	2019	Catarina, Cariús, Iguatu, Jucás, Quixelô e Saboeiro	198.725
Sertão Central Sul-CODESSUL	2009	Acopiara, Deputado Irapuan Pinheiro, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Senador Pompeu e Solonópole	224.884

Observa-se que os Consórcios são recentes, sendo 13 deles constituídos a partir de 2017, trazendo à tona que o modelo desenvolvido na primeira década dos anos 2000 não teve seus objetivos alcançados, notadamente em função de expectativa de que o investimento na infraestrutura dos aterros sanitários viria do Estado ou da União, o que não aconteceu.

Esse período coincide com a atuação do Ministério Público Estadual (CAOMACE), financiamento para a estruturação do CGIRS-RMS e CGIRS-VJ, apoio da SCidades ao Consórcio do Cariri (COMARES) no escopo do Fundo de Estruturação de Parcerias Público-Privadas – FEP do governo federal, além do Plano de Coletas Seletivas Múltiplas, cujo incentivo ao consorciamento fez com que, pela primeira vez na história, municípios cearenses atingissem a nota máxima nesse indicador, algo que não seria possível durante os próximos 30 anos, caso mantidas as atuais condições e que repercutiu, em 2019, a repasse superior a R\$ 511.000,00 a cada município que à época, estava consorciado (MAIA *et al.*, 2020).

A saber, para os consórcios de municípios aderentes ao Plano de Coletas Seletivas Múltiplas, essa receita é repassada aos cofres municipais, mas endereçada aos consórcios, para que possam executar as ações em nível regional.

No Ceará, o único CP que está com equipamentos em atividade é o Consórcio da Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS), que, por conseguinte, já dispõe de uma equipe de funcionários⁷ em diversas áreas da gestão de resíduos. Nos demais, a quantidade de funcionários varia entre um e três profissionais, cuja quantidade reduzida pode ser parcialmente explicada pela recente Constituição do CP. Ademais, em 10 desses consórcios, há perspectiva de concurso público a ser realizada até o ano de 2022, sendo que o Consórcio CODESSUL se destaca por ser o primeiro a lançar concurso público⁸ no Ceará, já em 2021.

Importante ressaltar que a existência de quadro de pessoal, qualificado e em quantidade, é fundamental para o funcionamento dos Consórcios, bem como pode ser um instrumento de blindagem de eventuais interferências políticas na gestão do Consórcio.

O PLANARES destacou que, para a formação dos Consórcios, um primeiro aspecto a ser considerado é a estrutura técnico-administrativa, ou seja, a existência de funcionários especializados para o exercício das atividades. Ademais, complementa a minuta do Plano que o ganho de escala, conjugado com a profissionalização da gestão e implantação da cobrança pela prestação do serviço de coleta e tratamento de RSU, pode contribuir para a autossuficiência econômica do sistema de gestão e gerenciamento (BRASIL, 2020).

Quanto à previsão de cobrança pelo manejo de Resíduos Sólidos, apenas os municípios do CONSERCE e do CONVALE admitiram não haver, ainda, sua previsão legal. Porém, em 100% dos casos, a cobrança não é realizada. Ademais, segundo o novo marco regulatório, a não cobrança pelo titular dos serviços no prazo de 12 meses da vigência da lei, se configurará em renúncia de receita e exigirá a comprovação do atendimento.

Ademais, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (Ceará, 2016) já aponta que, até quatro anos, 20% dos municípios cearenses já deveria efetuar a cobrança de forma desvinculada do IPTU, onde, entre 5 e 12 anos, esse percentual de municípios deva ser de 60%.

Para analisar as iniciativas de coleta seletiva por parte dos Municípios de cada Consórcio, o número de catadores, a existência de grupos organizados de catadores e Instrumentos financeiros de apoio, foi elaborada a Tabela 2.

⁷ Para maiores informações, consultar: < <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/publicacoes#Concursos> >

⁸ Para maiores informações, consultar: < <https://www.codessul.ce.gov.br/informa/50/codessul-atraves-do-instituto-consulpam-torna-publico-edital-para-concurso> >.

Tabela 2 — Quantidade de Catadores e Municípios, por coleta, com organização e apoio.

Consórcio	Quant. Municípios	Quant. Total Catadores	Quantidade de Municípios				
			Por tipo de coleta seletiva			Com grupo Organizado	Com Instrumento Financeiro de apoio
			Porta-a-Porta	PEVS	Outros		
Cariri Oriental - CORES	8	103	5	0	8	1	1
Sertão Centro Sul- CONCENSUL	9	50	0	1	1	2	0
Região Metropolitana B – CPMRS-RMB	6	60	0	1	0	3	1
Região Cariri Oeste - CONCESTE	7	141	1	0	6	1	1
Sertões de Crateús	8	77	2	0	0	2	0
Vale do Jaguaribe – CGIRS-VJ	13	273	4	2	2	11	1
Cariri - COMARES	9	114	2	0	3	4	0
Vale do Jaguaribe Unidade II - CONVALE	4	63	0	0	0	0	0
Região Metropolitana de Sobral - CGIRS-RMS	18	214	5	1	4	14	2
Litoral Leste COMARES UCV	5	182	16	0	0	3	0
Maçico de Baturité - AMSA	12	16	1	2	1	1	1
Região do Sertão Central - CONSERCE	6	106	5	3	2	3	1
Alto Jaguaribe - CORRAJ	6	50	1	0	1	2	1
Sertão Central Sul- CODESSUL	8	140	8	2	0	4	1
TOTAL	119	1589	50	12	28	51	10

O tipo de coleta que mais se destaca é a porta-a-porta, e a que menos se destaca é a por Pontos de Entrega Voluntária (PEV), realidade majoritária no país, conforme aponta os dados do SNIS (BRASIL, 2020). O número de grupos organizados (51) frente à quantidade de municípios, ainda é incipiente e são poucos os que possuem instrumento financeiro de apoio (10). A quantidade de catadores levantada nesta pesquisa (1.589) é estimada, em face da dificuldade de levantamento desta população, em função da volatilidade inerentes à catação.

Em 2019, à luz do pagamento por serviços ambientais e como forma de enfrentamento à pandemia de Covid-19, o Governo do Estado lançou, através do Decreto Estadual nº 33.361/2019, o Programa Bolsa Catador, onde é feito o repasse de um quarto de salário mínimo, aos catadores que estejam organizados em associações ou cooperativas com, no mínimo, um ano de existência, e que consigam atender a alguns critérios de elegibilidade. Em 2020, mediante Lei Estadual nº 17.377/2020, o Programa passou a ser denominado Auxílio Catador

e ganhou caráter permanente, cujos municípios e total de beneficiários em cada consórcio constam na Tabela 3.

Tabela 3 – Municípios com Associações beneficiadas pelo Programa Bolsa Catador

Consórcio	Municípios com grupo organizado (2020)	Municípios com grupo organizado (2021)	Beneficiários	
			2020	2021
Cariri Oriental - CORES	Brejo Santo	Brejo Santo	40	52
Sertão Centro Sul- CONCENSUL	Várzea Alegre	Várzea Alegre	18	17
Região Metropolitana B – CPMRS-RMB	Horizonte	Guaiúba, Itaitinga, Horizonte	2	29
Região Cariri Oeste - CONCESTE	-	Araripe, Campos Sales, Salitre, Tarrafas	-	50
Litoral Oeste	-	Itapipoca, Amontada, Trairi	-	88
Sertões de Crateús	Monsenhor Tabosa	Monsenhor Tabosa	11	8
Vale do Jaguaribe – CGIRS-VJ	Limoeiro do Norte, Morada Nova, Quixeré, Russas, Tabuleiro do Norte	Iracema, Itaiçaba, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Potiretama, Quixeré, Russas, Tabuleiro do Norte	308	477
Sertão dos Inhamúns-SI	-	Tauá	-	4
Cariri - COMARES	Altaneira, Barbalha, Crato, Nova Olinda	Altaneira, Barbalha, Crato, Farias Brito, Nova Olinda	53	79
Região Metropolitana de Sobral - CGIRS-RMS	Forquilha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Varjota	154	307
Litoral Leste COMARES UCV	Aracati	Aracati, Pindoretama	35	42
Região do Sertão Central - CONSERCE	Choró, Quixadá	Banabuiú, Choró, Ibaretama, Quixadá	25	79
Alto Jaguaribe - CORRAJ	Iguatú e Jucás	Iguatú e Jucás	66	83
Sertão Central Sul- CODESSUL	-	Acopiara	-	12
Total			712	1327

Fonte: Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Ceará (adaptado).

Em 2020, 1.249 catadores de materiais recicláveis, em 41 municípios foram contemplados, sendo 712 (57,01%) em 28 municípios (68,29%) pertencentes aos consórcios

participantes da pesquisa. Já em 2021, 2.119 catadores foram contemplados em 68 municípios, sendo 1327 (62,62%) em 52 consortes (85,24%), de acordo com as informações da SEMA⁹.

A saber, a Lei Federal nº 8.666/1993, alterada pela Lei Federal nº 11.445/2007, dispensou de licitação a contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis.

Sobre as ações estruturais dos CPs, apenas CGIRS-RMS, até a presente data, opera seus equipamentos parcialmente – no caso, a Central de Tratamento de Resíduos (CTR) e Estações de Transbordo (ETRs), que fazem parte de um pacote, junto com Centrais Municipais de Reciclagem (CMRs), modelo igualmente pensado, mas ainda não finalizado no CGIRS-VJ.

Para os demais consórcios cearenses, os investimentos projetados não contemplam a totalidade das etapas do gerenciamento dos resíduos sólidos, notadamente na etapa de disposição final ambientalmente adequada.

Importante ressaltar que somente a CMR (equipamentos pensados para os demais Consórcios) não consegue atender a rota tecnológica para a gestão integrada dos resíduos sólidos, conforme preconiza a PNRS, haja vista que os lixões ainda permanecem. Porém, já se torna louvável que os Municípios invistam nas CMR, considerando ser um primeiro e necessário passo rumo a gestão integrada.

Porém, a Lei Federal nº 14.026/2020 estabelece até 31 de dezembro de 2020 para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, exceto para municípios que tenham elaborado seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam a sustentabilidade econômico-financeira. Para os municípios que atenderem aos 2 critérios, os prazos podem variar a depender do seu porte populacional.

Todos os municípios possuem seus planos (regionais), elaborados com o apoio do Governo do Estado, porém, a cobrança pela prestação dos serviços, conforme demonstrado anteriormente, não é realizada, apesar de haver previsão legal na maioria dos municípios.

A manutenção de lixões se configura como crime ambiental, conforme Lei Federal nº 9.695/1988, podendo infringir ao gestor municipal crimes também de outras naturezas. Para tal, a atuação do CAOMACE foi de suma importância, uma vez que foi oferecido aos gestores municipais a possibilidade de firmarem Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e/ou Acordos de não-Persecução Penal, objetivando atenuar consequências oriundas desse passivo ambiental. Destarte, alguns consórcios relataram, ter sido a partir da atuação do MP que muitas ações foram desenvolvidas e metas alcançadas, cujos consórcios onde não há municípios que foram signatários de algum desses instrumentos foram: AMSA, Sertões de Crateús, CONSERCE, CONCESTE, CODESSUL, CORES, e Sertões dos Inhamúns.

Ampassã, ao buscar Informações junto ao CAOMACE, constatou-se que, dentre os municípios que compõem os consórcios que participaram da pesquisa, existem 39 municípios

⁹ Em 2020, o resultado final < <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2020/08/RESULTADO-FINAL.pdf> > não apresenta, em seu detalhamento, o município ao qual pertence o catador, como o há no ano de 2021 < https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2021/04/RESULTADO-FINAL_2.pdf >.

que possuem TAC, 32 que firmaram Acordo de não-Persecução Penal e ainda 28 municípios consorciados com Ações Cívicas Públicas (ACPs) ajuizadas e que possuem lixões, objeto das ACPs, cujos municípios consortes com ACPs ajuizadas constam na Tabela 4.

Tabela 4 – Municípios com ACP ajuizada pela Promotoria

Consórcio	Municípios
Sertão Centro Sul- CONCENSUL	Cedro
Região Metropolitana B – CPMRS-RMB	Horizonte
Região Cariri Oeste - CONCESTE	Antonina do Norte
Sertões de Crateús	Catunda, Ipueiras, Monsenhor Tabosa e Tamboril
Vale do Jaguaribe – CGIRS-VJ	Iracema, Jaguaruana, Quixeré, Russas e Tabuleiro do Norte
Vale do Jaguaribe II - CONVALE	Pereiro
Cariri - COMARES	Caririaçu, Crato, Farias Brito e Juazeiro do Norte
Região Metropolitana de Sobral - CGIRS-RMS	Coreaú e Santana do Acaraú
Litoral Leste COMARES UCV	Fortim e Pindoretama
Região do Sertão Central - CONSERCE	Ibaretama e Ibicuitinga
Alto Jaguaribe - CORRAJ	Catarina
Maciço de Baturité - AMSA	Baturité, Palmácia e Redenção

Em tempo, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (Ceará, 2016) estipula que entre o 5º e o 12º - ano após a sua publicação, ou seja: a partir de 2021, 40% dos municípios cearenses façam suas disposições finais ambientalmente adequada e tenham seus lixões encerrados.

Com efeito, no processo de construção do consorciamento no Estado do Ceará, o papel do MPCE está sendo decisivo no convencimento dos Prefeitos para a formação dos Consórcios. Porém, considerando o tempo de assinatura destes instrumentos, é de se esperar que no curto prazo se inicie uma nova fase para o MPCE, que é a cobrança efetiva das metas e compromissos assinados pelos Consórcios e Municípios.

Quanto às parcerias para além das estruturas governamentais, destacam-se as existentes com entidades de pesquisa (NUTEC) e organismos internacionais (GTZ), os quais já possuem parcerias com os Consórcios de Sobral (CGIRS-RMS) e COMARES UVC, respectivamente. Ao passo que inexistente qualquer formalização de cooperação entre os próprios consórcios.

Logo, torna-se necessária a utilização de algum estímulo/fomento para que os Consórcios busquem parcerias com outros pares, dentro e fora do Estado. Entretanto, a falta de quadros técnicos nos Consórcios pode dificultar a implementação de cooperações técnicas.

Ademais, quando observada as relações institucionais entre o consórcio e seus consortes, percebeu-se ser latente que a participação dos municípios consorciados ocorre através dos seus técnicos e em eventos, não sendo efetiva a participação dos gestores municipais em sua instância máxima – Assembléia Geral.

É neste ambiente, que as decisões políticas e administrativas do Consórcio são tomadas, o que pode minar a atuação do consórcio e contribuir para a indefinição entre o papel do consórcio e o dos entes consorciados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de construção dos CPs de resíduos sólidos no Ceará vem se arrastando desde 2005. Em parte, este retardo se deveu a incipiente cultura municipalista no Estado, às diversas alterações no direcionamento das políticas públicas, bem como pela ausência de financiamento das infraestruturas necessárias à gestão integrada dos resíduos sólidos.

Como fatores indutores do consorciamento, notadamente nos últimos anos, destacam-se a figura do Ministério Público do Estado do Ceará, por intermédio do CAOMACE, facilitador no estabelecimento de vários Consórcios e, o Governo do Estado, que por meio de empréstimo contraído, vem financiando a infraestrutura de alguns Consórcios (CGIRS-RMS e COGIRS-VJ), apoiando sua modelagem (Cariri COMARES) e incentivando a formação de Consórcios via incentivo fiscal (IQM), já que os Consórcios foram concebidos horizontalmente.

Constatou-se ausência de estrutura técnico-operacional nos Consórcios, justificada parcialmente pela recém criação destas entidades, além de poucos modelos com infraestrutura necessária para atender ao preconizado pela PNRS e que as soluções intermediárias (CMRs), apesar de ser um importante primeiro passo rumo à gestão integrada, não dão respostas no médio e longo prazo às diretrizes da PNRS.

No campo da cooperação técnica, os acordos ainda são limitados a poucas entidades, além de não focarem no ponto central, que é a busca de soluções alternativas para sustentabilidade da prestação dos serviços nos termos da PNRS, onde foi observada previsão legal para a cobrança pela prestação dos serviços na maioria dos municípios, entretanto a cobrança não é verificada em nenhum deles.

Ademais, mediante as mais recentes políticas públicas do Estado, quanto à gestão de resíduos, destaca-se o pagamento por serviços ambientais aos grupos organizados de catadores de materiais recicláveis, cujos municípios consortes, que possuem associações e/ou cooperativas, são os que representam o maior percentual de trabalhadores informados, restando saber o impacto dessa política, que, em virtude do seu estágio inicial, ainda não é possível promover análise mais detalhada.

Apesar do exposto, o consorciamento é a única e a melhor alternativa para a solução definitiva da gestão integrada de resíduos sólidos no Estado do Ceará, carecendo de alguns aperfeiçoamentos que possam trazer mais robustez aos Consórcios Públicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei Federal nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 22 abril. 2021
- BRASIL. **Lei Federal nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 02 maio. 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS). **Diagnóstico do manejo dos resíduos sólidos urbanos – 2019**. (2020). Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-residuos-solidos/diagnostico-do-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-2019>. Acesso 25 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano Nacional de Resíduos Sólidos** (versão para consulta pública. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/>. Acesso em 13 abr. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903**. (2019b). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- BRITO, A. S. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 631-654, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.3541>.
- CEARÁ, Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). Plano Estadual de Resíduos Sólidos, 2016. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/08/Plano-estadual-de-residuos-solidos.pdf>. Acesso em: 14 maio. 2020.
- FERNANDES, A. S. A. *et al.* Uma análise dos Consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 501-523. jun. 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190237>.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 64, p. 79–116, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357544807003/html/index.html>. Acesso em 27 fev. 2021.

GIACOMINI, D.; SANCINO, A.; SIMONETTO, A. The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 3, p. 331-346, 2018. DOI: [10.1108/IJPSM-03-2017-0071](https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0071).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). 2015.

LEAL, T. L. M. C.; SAMPAIO, R. J. Gestão dos resíduos sólidos: o caso do consórcio de desenvolvimento sustentável do Alto Sertão na Bahia. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20190309. p. 1 – 13. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20180123>

LIBINSKI, F. C. *et al.*. A importância dos consórcios públicos na gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma análise do Consórcio Intermunicipal CIGRES. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**. Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 3-36, abr/jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.19177/rgsa.v9e220203-36>.

MAIA, C. V. A et al.. Predição para o índice de qualidade ambiental de municípios cearenses consorciados. *Nature and Conservation*, v.13, n.4, p.93-103, 2020. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2318-2881.2020.004.0011>.

NEVES, T. R. L.; ROSA, F. S.; GASPARETTO, V. Governança colaborativa de consórcios públicos intermunicipais: o caso de consórcios públicos catarinenses. **Revista Capital Científico Eletrônica**. v. 18, n.4. p.77 – 95. Out/Dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/6264/pdf>. Acesso em 13 mar. 2021

PERALTA, L. R.; ANTONELLO, I. T.. A contribuição do consórcio público para o atendimento das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos: CIAS Joaquim Távora – norte do Paraná. **Acta geográfica**. v.13, n.31. p. 36-51 jan./abr., 2019. DOI: [10.5654/acta.v13i31.5500](https://doi.org/10.5654/acta.v13i31.5500).

SILVA FILHO, R. I.; CORRÊA, A. C. B. Os desafios do consórcio intermunicipal de resíduos sólidos do Vale do Açu, Rio Grande do Norte. **Geo UERJ**, n. 37, p. e51274, out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2020.51274>.